

Механизм государственно-частного партнерства как метод государственного регулирования развития отраслей социальной сферы

© 2011 Д.А. Камилов

кандидат экономических наук

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: OET2004@yandex.ru

Статья посвящена рассмотрению механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) как одного из наиболее современных методов государственного регулирования экономической деятельности в отраслях социальной сферы. На основании зарубежного опыта автором раскрыты основные тенденции и формы механизма государственно-частного партнерства и обоснован вывод, что для развития социальной сферы в РФ необходимо сочетание концессионных и не-концессионных форм с применением более широкого круга различных схем ГЧП, например контрактов жизненного цикла. Особое внимание уделяется рассмотрению вопросов формирования институциональной и законодательной базы для их внедрения в практику хозяйственной деятельности на федеральном и региональном уровнях власти и управления.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП); методы государственного регулирования; институциональная и законодательная база механизма ГЧП в отраслях социальной сферы.

Постиндустриальная экономика предполагает развитие индивидуальных способностей людей, их творческого потенциала с последующим объединением их возможностей в рамках коллективного выбора для достижения общих целей. Развитие индивидуальных способностей требует развития отраслей социальной сферы, создания соответствующей социальной инфраструктуры. При этом, как показывает современный отечественный и зарубежный опыт, именно государство и его инструменты и методы воздействия на процесс регулирования должны играть определяющую роль в инновационном развитии отраслей социальной сферы.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) является наиболее передовым из всех современных методов регулирования в отраслях социальной сферы в условиях постиндустриального развития и модернизации российской экономики, поскольку в его основу положен базовый принцип согласования интересов различных сторон. Он позволяет сочетать интересы и технологии бизнеса и государства. Это проявляется не только в организации компаний такого типа, но и при реализации бизнесом социально ответственной политики. Кроме того, государственно-частное партнерство - эффективный механизм для развития социальной сферы, так как оно связано с разработкой проектов общественной значимости. ГЧП позволяет сочетать интересы как общества, так и бизнеса, а также позволяет создавать в большем объеме социально значимые блага

в условиях недостаточного финансирования их производства со стороны государства.

Согласно существующей статистике, в настоящее время в структуре проектов ГЧП социальная сфера не была представлена вплоть до 2011 г., и первый проект начал разрабатываться только в 2011 г. Данное положение дел связано не с отсутствием интереса у бизнеса к проектам данного рода, а с наличием значительного числа барьеров. Как показывает исследование, проведенное в апреле 2009 г. совместно с Внешэкономбанком и Deloitte, 24 % опрошенных из числа органов государственного и муниципального управления, потенциальных частных инвесторов и экспертов-консультантов, высказали интерес к проектам в социальной сфере¹.

В настоящее время существует мнение, что для социальной сферы наиболее эффективным является применение следующих видов и форм ГЧП. Во-первых, возможно применение классических концессий, как одной из наиболее распространенных форм ГЧП; по данному направлению уже накоплен опыт и существует соответствующее законодательство. При этом, по мнению специалистов², необходимо использовать более широкий круг различных концессионных соглашений, в отличие от предыдущей практики применения только ВТО³. Сегодня актуально применение такой формы концессии, как DBFM⁴. Положительным моментом является то, что в 2010 г. уже велась работа по созданию правовой базы для применения данной формы в условиях

РФ⁵. Кроме того, необходимо обратить внимание на использование форм, распространенных наиболее всего в мировой практике, – DBFO⁶ и FPI⁷. Однако мнение о применении концессий является дискуссионным в свете того, что согласно мировому опыту более эффективно использовать долгосрочные сервисные контракты⁸. Тем не менее многие аналитические обзоры свидетельствуют о возможности в условиях современной России применения именно концессий. Также для социальной сферы в России, в особенности в сфере физкультуры и спорта, необходимо применение контрактов жизненного цикла, которые тоже являются формой концессий. Таким образом, необходимо сочетание концессионных и неконцессионных форм с применением более широко круга различных схем ГЧП.

Следует отметить, что применение той или иной формы ГЧП определяется в зависимости от условий самого проекта, конкретных его участников, инвестиционной модели и других специфических характеристик проекта. Кроме того, одним из современных направлений развития ГЧП в различных отраслях социальной сферы является развитие партнерства на базе участия не только государства и частного сектора, но и различных некоммерческих организаций⁹.

В свою очередь, применение механизмов государственно-частного партнерства в социальной сфере имеет свои особенности. Это проявляется в том, что для эффективной реализации данного механизма в отраслях социальной сферы необходимо соблюдение ряда условий. Например, для применения механизмов ГЧП, в первую очередь, требуется создание и развитие законодательной базы. Необходимо уточнить терминологию, ввести общепринятое правовое определение понятия ГЧП. Это позволит быстрее бизнесу и государству осознать возможности применения ГЧП¹⁰. Кроме того, важно, чтобы стороны осознавали цели друг друга. Отсюда возникает условие четкой и непротиворечивой формулировки целей, а также санкций и механизмов урегулирования потенциальных конфликтов. Одно из главных условий ГЧП – развитие различных инициатив на основе проведения широкого конкурсного отбора проектов для последующего инвестирования¹¹. Важным моментом также является и необходимость внедрения конкурентных механизмов, совершенствования ценообразования. Формирование проектного рынка позволит создать конкурентную среду, особенно на этапе, когда уже существует построенный объект. Также важным моментом является развитие страхования проектов от рисков¹².

Еще одним очень важным условием развития ГЧП в России является выстраивание адми-

нистративного аппарата, способного и готового реализовывать цели государства совместно с бизнес-структурами. Это связано с тем, что в настоящее время ответственность за проведение и подготовку конкурсов лежит на органах государственного и муниципального управления, которые зачастую располагают ограниченными ресурсами и неспособны инвестировать деньги в создание и проработку новых проектов. Причем необходимо отойти от моделей взаимодействия государства и бизнеса на основе личных и коррупционных связей представителей власти и бизнеса¹³.

В создании механизма ГЧП в социальной сфере большую роль играет формирование институтов развития. Как показывает зарубежный опыт, перед ГЧП стоят сложные задачи, для решения которых требуется участие специальных институтов, в результате образуется так называемое институциональное партнерство. При этом в данном партнерстве принимают участие и некоммерческие организации¹⁴. К данным институтам относят различные фонды, кластеры, технопарки и пр. Таким образом, для успешной реализации проектов ГЧП в социальной сфере необходимо сочетание различных форм: концессионных форм, включения в федеральные или региональные целевые программы, ведомственных программ, а также привлечения институтов развития.

Важным фактором, влияющим на успех реализации государственно-частного партнерства, является наличие и высокая степень развития государственного стратегического планирования. Это обусловлено как формами ГЧП, которые возможно применять в социальной сфере, так и его природой. Как показывает практика, средний срок реализации проекта составляет 5–15 лет. Очевидно, что за этот период может произойти смена политических элит. Поскольку ГЧП является важным элементом инвестиционной политики, необходимо развитие долгосрочной политики, чтобы обязательства, принимаемые в начале реализации проекта, были поддержаны и не изменились условия их существования. В этом случае государство должно в качестве участника данного соглашения принимать на себя определенные риски¹⁵. К таким рискам относятся риски досрочного прекращения проекта. Данная группа рисков связана с порядком, использованием построенных объектов, в особенности объектов социальной инфраструктуры. Кроме того, высоки валютные риски и риски, связанные с изменением условий рефинансирования проекта, не зависящие от частного инвестора¹⁶. В свою очередь, развитие стратегического планирования позволяет согласовывать в долгосрочной перспективе стратегические цели государства и бизнеса на

основе программы, в которой также описываются процедуры реализации конкретных проектов¹⁷.

Теперь перейдем к анализу и оценке правовой базы для реализации механизма государственно-частного партнерства в практике государственного регулирования развития социальной сферы. В настоящее время в РФ существует ряд законодательных актов, которые регулируют деятельность в рамках механизма ГЧП. Наиболее разработана институциональная база по применению концессий в РФ. Их регулирует федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»¹⁸. Данный закон в соответствии с указанными в нем целями был разработан для повышения эффективности управления государственной (муниципальной) собственностью, привлечения инвестиций и повышения качества конечной продукции и услуг. При этом важно, что в рамках данного закона устанавливается (в качестве объекта концессионного соглашения) 14 различных видов имущества. Правда почти все они относятся к дорожному строительству или иным видам транспорта, и только два могут включать объекты для лечения и профилактики заболеваний, туризма и отдыха, в области здравоохранения, образования, культуры и спорта. Отрицательным моментом данного закона является возможность применения только одной формы концессионных соглашений - ВТО, а также требование применения только типовых схем для соглашений.

Однако в настоящее время общим недостатком для законов, связанных с развитием механизма ГЧП, является отсутствие описания в них конкретных механизмов применения большинства форм ГЧП, а также неурегулированность вопросов разделения полномочий между государственными органами и частным сектором¹⁹. Кроме того, даже в условиях принятия законодательства оно остается негармонизированным. Применение различных механизмов ГЧП осложнено отсутствием методических рекомендаций на федеральном уровне²⁰. Развитие региональных проектов ГЧП требует создания региональных центров государственно-частного партнерства. Для этого нужны методические указания, в основу должен быть положен принцип коллегиальности, необходим стандартизованный регламент процедуры деятельности данного института, который был бы доступен всем желающим с ним ознакомиться. Наличие такой организации способствовало бы более быстрому развитию ГЧП в регионах.

Таким образом, очевидно, что в России на федеральном уровне есть определенное количество законов, которые регулируют проекты на

основе ГЧП, однако они имеют большое количество недостатков. Главным из них является отсутствие разнообразия форм, закрепленного термина, остается неурегулированным вопрос финансирования при реализации проектов, более длительных, чем программы, в которых они заложены. На региональном уровне работа еще находится на фазе становления, не у всех регионов еще имеется соответствующее законодательство, тем более высокого качества. Также для более быстрого развития ГЧП в регионах необходимо создание соответствующего института развития для регионов. В плане же дальнейшего развития законодательной базы в 2009 г. Экспертным советом по законодательству о государственно-частном партнерстве Комитета Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству был подготовлен и принят на своем заседании проект модельного закона субъекта РФ «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства»²¹. Данный законопроект впервые определил термин ГЧП как «привлечение субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием российского или иностранного юридического лица, либо объединения юридических лиц, либо индивидуальных предпринимателей для выполнения работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации или новому строительству объектов общественной (социальной) инфраструктуры, предоставлению публичных услуг с их использованием на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, путем заключения и исполнения соглашения о государственно-частном партнерстве». С учетом этого можно утверждать, что данный законопроект направлен на развитие механизма ГЧП в отраслях социальной сферы, на создание соответствующей социальной инфраструктуры. Социальная инфраструктура в п. 1 ст. 4 данного законопроекта определяется как объекты и комплексы, применяемые для удовлетворения общественных потребностей, обеспечение которых закреплено законом за государственными или муниципальными органами власти. В соответствии с соглашением о ГЧП данные объекты социальной инфраструктуры могут использоваться частным партнером. К объектам социальной инфраструктуры в соответствии с п. 1 ст. 7 относят транспортную инфраструктуру и транспортные средства, объекты системы ЖКХ, включая региональный и муниципальный уровни, объекты энергоснабжения, государственного и муниципального управления, безопасности и правопорядка; управления природными ресурса-

ми и их использования, подвижной и стационарной связи и телекоммуникаций и др. Также к социальной инфраструктуре относятся объекты, входящие в социальную сферу - применяемые в целях медицинской, лечебно-профилактической и иной деятельности в системе здравоохранения; образования, воспитания, культуры и социального обслуживания; туризма, рекреации и спорта.

Данный законопроект определяет принципы участия субъектов РФ и муниципальных образований в проектах государственно-частного партнерства. К ним относятся принцип законности, эффективного использования бюджетных ассигнований, владения, пользования и распоряжения государственным и муниципальным имуществом, экономического регулирования и регулирования градостроительной деятельности; участия субъекта РФ в проектах государственно-частных партнерств с иными участниками указанных отношений; отсутствия дискриминации участников конкурса; соблюдения прав и законных интересов участников соглашений; добросовестного и взаимовыгодного сотрудничества сторон соглашений. Кроме того, в законопроекте описываются особенности, формы и методы имущественного и финансового участия субъектов РФ и муниципальных образований в формировании и дальнейшей реализации проектов ГЧП. При этом особое внимание уделяется срокам и объемам участия региональных и местных органов власти и управления в проектах ГЧП на различных стадиях от этапа создания проекта до этапов, связанных с дальнейшим использованием, реконструкцией и модернизацией соответствующих объектов в отраслях социальной сферы. Это будет способствовать скорейшему развитию различных форм ГЧП.

Отметим также, что в данном законопроекте особое внимание уделяется порядку участия регионов и муниципальных образований в проектах ГЧП, в частности управлению рисками проекта, а именно порядку и срокам передачи финансирования, имущественных прав, гарантийных выплат, распределения доходов, эксплуатации создаваемого объекта и др. При этом прописан особый порядок управления проектами, который должен координироваться с вопросами долгосрочного и среднесрочного стратегического планирования.

В заключение можно сделать вывод, что в настоящее время в российском законодательстве предусмотрены различные институты развития, способствующие созданию ГЧП, но в основном они связаны с реализацией задач федерального значения. И в большинстве случаев эти институты направлены на создание ГЧП в области до-

рожного строительства, развития транспорта или инновационного сектора, но не на развитие социальной сферы в целом. Отметим, что отдельные формы ГЧП можно применять и для инновационного развития в отраслях социальной сферы, в том числе при повышении социальной ответственности бизнеса. Однако важно, что развитие институтов ГЧП в социальной сфере во многом связано с совершенствованием законодательства в самих отраслях социальной сферы.

¹ *Табатадзе Л.М.* Государственно-частное партнерство в образовании: перспективы российской посткризисной экономики // Университетское управление. 2009. □ 5. С. 2-3.

² *Кабашкин В.А.* Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы. М., 2010. С. 318-320.

³ ВТО (Build-Transfer-Operate - строительство, передача, эксплуатация/управление) - в данном случае после окончания строительства построенный объект передается государству, после чего им пользуется частный партнер без права владения.

⁴ DBFM (Design-Build-Finance-Maintain - проектирование, строительство, финансирование, техническое обслуживание) - в данном случае объект строится специально для имеющейся организации, а частный партнер участвует в проекте на основе конкурса с соответствующими правами на земельные участки, объекты инфраструктуры, правами на последующую модернизацию объекта и передачей его государственной организации.

⁵ *Зусман Е.* Правила перехода // Рос. бизнес-газ. 2011. Май (□ 17 (799)).

⁶ DBFO (Design, Build, Finance, Operate - проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация/управление) - в данном случае частный партнер осуществляет проектные работы, финансирование, строительство и использует объект на основе долгосрочной аренды. По истечении срока аренды объект переходит государству.

⁷ FPI - частная финансовая инициатива - частный сектор осуществляет строительство объекта для государства за собственный счет.

⁸ *Нуркенова Н.* ГЧП в социалке: вчера, сегодня, завтра. Астана, 2011. URL: <http://www.minplan.kz/pressservice/78/35252/>.

⁹ *Зусман Е., Корнев М.* Государственно-частное партнерство, 94-ФЗ, 40-ФЗ: инструкция по применению // Спорт. 2011. Март.

¹⁰ *Спирidonov А.А.* Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования. Актуальные проблемы социально-экономического развития России. М., 2010. URL: <http://pppcenter.ru/ru/press-center/smi-o-centre/19032010>.

¹¹ *Джапаридзе Р.* Механизмы ГЧП в медицине. Практика и применение // ГЧП в здравоохранении: материалы конф. 2010.

¹² *Шмелева Е.* Партнерство без правил: интервью с Селезневым А.А. // Рос. бизнес-газ. 2010.

□ 758 (25). URL: <http://www.rg.ru/2010/07/13/seleznev.html>.

¹³ *Виллисов М.В.* Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // *Власть*. 2006. □ 7.

¹⁴ *Сергушкин А.* Государственно-частное партнерство: самарский опыт. Самара, 2010. URL: <http://www.samaracitynews.ru/content/item/1672/>.

¹⁵ *Спиридонов А.А.* Указ. соч.

¹⁶ *Сиротин А.* ГЧП для ЖКХ, и не только // *Открытая экономика*. 2010. Апрель. URL: <http://www.opes.ru/1243784.html>.

¹⁷ *Виллисов М.В.* Указ. соч.

¹⁸ О концессионных соглашениях: федер. закон от 21 июля 2005 г. □ 115-ФЗ; в ред. федер. законов от 8 нояб. 2007 г. □ 261-ФЗ и от 4 дек. 2007 г. □ 332-ФЗ.

¹⁹ *Евенко В.В., Солдатенков В.Ю.* Государственно-частное партнерство как инструмент развития инновационной экономики // *Экономическая психология инновационного менеджмента: тр. Межрегион. науч.-практ. Интернет-конф.* / под ред. А.В. Лагерова. Брянск, 2008. С. 37-42.

²⁰ *Николаев А.И., Бочков С.О.* Государственно-частное партнерство в РФ: экономическое содержание и правовое обеспечение // *Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование*. 2007. Июль (□ 1-2 (30-31)). С. 21-32.

²¹ Одобрен на заседании Экспертного совета по законодательству о государственно-частном партнерстве Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по экономической политике и предпринимательству от 22 апреля 2009 г.

Поступила в редакцию 01.06.2011 г.